



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỦNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh, Hà Nội
Tel: 831-4580 * Fax: 831-4601 * Email: irchano@pd.state.gov

Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ
Tạp chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 11/2002

VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MUƯU TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ

GÂY ẢNH HƯỞNG: CÁC CƠ QUAN THAM MUƯU VÀ TRANH LUẬN VỀ VIỆC MỞ RỘNG NATO

Ronald D. Asmus

Chuyên gia Cao cấp phụ trách xuyên Đại Tây Dương, Quỹ Marshall Đức của Hoa Kỳ;
Chuyên gia Phụ tá Cao cấp, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại

Các cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ đóng một vai trò then chốt trong cuộc tranh luận về việc mở rộng liên minh NATO vào đầu những năm 1990, theo Ronald D. Asmus, Chuyên gia Cao cấp phụ trách xuyên Đại Tây Dương, Quỹ Marshall Đức của Hoa Kỳ và Chuyên gia Phụ tá Cao cấp, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại. Ông cho rằng có nhiều nhân tố liên quan: có một nhu cầu suy nghĩ mới mẽ về chủ đề này từ cả hai bờ Đại Tây Dương, các bộ phận trong chính phủ Hoa Kỳ ban đầu chia rẽ về chủ đề này, và nhân viên cơ quan tham mưu đã đem lại sức mạnh và tài sản độc đáo đến bàn đàm phán.

Có những thời điểm trong lịch sử phát triển chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ khi mà các cơ quan tham mưu có tác động quyết định trong việc định hình lại những suy nghĩ thông thường và đê ra một tiến trình mới đối với một vấn đề chiến lược trọng yếu. Cuộc tranh luận về việc mở rộng NATO vào đầu những năm 1990 là một trong số những thời điểm như thế. Các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ đóng một vai trò chủ chốt trong việc phát triển và tạo dựng sự ủng hộ cho các quyết định của Hoa Kỳ nhằm mở rộng NATO như là một phần của chiến lược rộng lớn hơn là vượt qua sự phân cách của Chiến tranh Lạnh trên lục địa và xây dựng một châu Âu trọn vẹn, tự do và hòa bình.

Đó là một giai đoạn đầy kịch tính. Sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản ở Trung và Đông Âu vào năm 1989, và sự tan rã của chính Liên Xô hai năm sau đó, đã để lại sau nó một khoảng trống trong chính sách của phương Tây đối với khu vực. Những cuộc cách mạng dân chủ năm 1989 tại Trung và Đông Âu hầu như đã khiến phương Tây sững sốt. Mặc dù được chào đón, song các cuộc cách mạng này cũng đã lật ngược nhiều giả định quan trọng trước đó đã từng định hướng cho tư tưởng và chính sách của phương Tây.

Các sự kiện tại chỗ diễn biến nhanh hơn khả năng thay đổi suy nghĩ của nhiều nhà hoạch định chính sách. Các chính phủ và các giới chức đôi khi năm sau đường cong lịch sử - và họ biết điều đó - theo một nghĩa nào đó họ là những nạn nhân của sự thành công của chính chúng ta. Sau khi thành công trong việc lật đổ chủ nghĩa cộng sản mà không cần nổ phát súng nào trong sự đối đầu giữa Đông và Tây, phương Tây đã không sẵn sàng về mặt chính trị và tri thức để đưa ra một tầm nhìn mới để thấy được hình thức nào trong quan hệ xuyên Đại tây dương và một châu Âu thời hậu Chiến tranh Lạnh là cần thiết cho tương lai. Mục đích của NATO sẽ là gì trong một thế giới vắng bóng chủ nghĩa cộng sản và nguy cơ đe dọa từ Liên Xô?

Những câu hỏi này làm nảy sinh một trong những cuộc tranh luận về chính sách đối ngoại sôi nổi và mang tính phân chia nhất trong những năm 1990 ở đất nước này. Vấn đề không chỉ ở chỗ nên hay không nên mở rộng NATO sang Trung và Đông Âu. Trên nhiều giác độ, điều đó chỉ là bề nổi của tảng băng. Các nhà hoạch định chính sách cũng đã tranh luận về một điều là Hoa Kỳ nên xây dựng một châu Âu và quan hệ Âu-Mỹ như thế nào trong kỷ nguyên mới. Kết quả là dẫn tới một số thay đổi sâu rộng nhất trong chiến lược của Hoa Kỳ và NATO từ hàng thập kỷ nay. Tôi có may mắn được quan sát chi tiết cuộc tranh luận này - đầu tiên với cương vị chuyên gia phân tích của Tập đoàn RAND, sau đó với tư cách là Phó Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao thuộc phòng châu Âu, và sau nữa là với tư cách Chuyên gia Cao cấp tại Ủy ban Quan hệ Đối ngoại.

Tại sao các cơ quan tham mưu đóng một vai trò chủ chốt như thế trong cuộc tranh luận này? Có một vài nguyên do. Thứ nhất, vào đầu những năm 1990 đã có một nhu cầu sâu sắc đối với những suy nghĩ mới mẻ và riêng biệt ở cả hai bờ Đại Tây Dương và các chính phủ thường không được trang bị đầy đủ để đưa ra những suy nghĩ như thế. Việc đổi mới với sự thay đổi mang tính cách mạng hay đưa ra những khuôn mẫu lý luận mới mẻ không phải sức mạnh tự nhiên của các giới chức. Điều này không phải do những người làm việc trong hệ thống chính quyền không có tài năng. Nhưng họ phải hoạt động theo cơ chế đồng thuận, và đôi khi họ phải chống lại rủi ro, và đơn giản là họ bị quá tải do những đòi hỏi và những vấn đề mang tính chức năng ngắn hạn. Quả là dễ dàng có suy nghĩ tầm vóc hoặc nghĩ riêng biệt hơn nhiều khi người ta ở bên ngoài hệ thống và tại một cơ quan tham mưu nơi cơ cấu khích lệ rất khác biệt. Cựu Ngoại trưởng Henry Kissinger cho rằng một người phải tích luỹ vốn tri thức trước khi gia nhập chính phủ bởi người ta thường chỉ làm cạn kiệt vốn đó khi làm việc trong bộ máy quan chức mà thôi, không may là lời nhận xét đó lại thường đúng.

Thứ hai, vào đầu những năm 1990 những nỗ lực ban đầu của chính phủ Hoa Kỳ nhằm vật lộn với những vấn đề này đã khiến chính phủ bị chia rẽ nghiêm trọng. Nhiều nhân vật chủ chốt trong chính phủ Hoa Kỳ lúc bấy giờ quay ra bên ngoài để thu thập thêm phân tích và thông tin đầu vào. Trong một số trường hợp điều này đơn giản chỉ cung cấp các quan điểm của chính họ. Trong các trường hợp khác, điều này phản ánh nỗ lực tìm kiếm phương cách hàn gắn những khác biệt đang tồn tại xuyên suốt tiến trình liên cơ quan. Kết quả cuối cùng là các quan chức cao cấp của Hoa Kỳ ngày càng nhờ đến các cơ quan tham mưu và đưa các cơ quan này vào những cân nhắc liên cơ quan thường là khép kín.

Thứ ba, một số cơ quan tham mưu cao cấp có khả năng hiện thực hóa những cơ hội này bởi họ đem được những sức mạnh và tài sản độc đáo lên bàn thảo luận. Vào đầu những năm 1990, Tập

đoàn RAND có một trong những đội ngũ chuyên gia về an ninh châu Âu mạnh nhất bên ngoài chính phủ Hoa Kỳ. Ngoài mối quan hệ mật thiết với nhiều bộ phận trong chính phủ Hoa Kỳ, Tập đoàn RAND cũng có những mối liên hệ tuyệt hảo với Tây, Trung và Đông Âu cũng như với Nga. Cùng với trường Đại học Quốc phòng và Hội đồng Đại Tây Dương, RAND nằm trong số những cơ quan tham mưu đầu tiên đứng vững trong những nền dân chủ mới ở Trung và Đông Âu. Thực sự là cả chính phủ Đức cũng như các chính phủ Trung và Đông Âu đã tìm đến những học viện này để được cung cấp hỗ trợ phân tích trong việc xây dựng các chính sách mới. Điều này khiến họ có thể tiếp cận và thấu hiểu tư tưởng tại Washington và cả hai nửa châu Âu, điều mà ít người ngoài cuộc được tận hưởng.

Nhưng chỉ có tiếp cận thì chưa đủ. Trong một kỷ nguyên nơi công việc và phân tích của một số cơ quan tham mưu đang ngày càng mang tính chính trị và đảng phái, điều quan trọng là cần phải nhấn mạnh rằng những thể chế như Tập đoàn RAND đã thành công chính xác là do họ đi xa hơn một bước để vẫn giữ được đặc tính phân tích và khách quan. Những thể chế này cũng có thể cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách cao cấp vốn bận rộn và làm việc quá tải cái mà họ cần nhất - một khuôn khổ và một cách thức suy nghĩ thông qua một vấn đề cũng như một loạt lựa chọn với đầy đủ những lập luận ủng hộ và phản đối. Tại Washington, các quan điểm phương án chính sách đầy rẫy. Nhưng những nghiên cứu giúp cung cấp một khuôn khổ phân tích mới thì rất hiếm hoi.

Ví dụ, công việc phân tích thành công nhất mà Tập đoàn RAND đưa ra trong cuộc tranh luận về việc mở rộng NATO không phải là những trang ý kiến - xã luận hay những bài ủng hộ mà các cá nhân viết ra, mà đó là một loạt những tóm lược phân tích khảo sát những lý do căn bản cho việc mở rộng Liên minh, các vấn đề thực tế như: điều đó được tiến hành thế nào, chi phí của việc tiến hành và ý nghĩa đối với Nga và các nước không được mời gia nhập. Với tư cách là một thể chế, Tập đoàn RAND không bao giờ đưa ra quan điểm chính thức ủng hộ hay phản đối việc mở rộng NATO. Họ xem vai trò của mình trước tiên và quan trọng nhất là giúp đỡ các nhà hoạch định chính sách trong việc hiểu biết các vấn đề, những lựa chọn và những sự đánh đổi - và để tự các nhà hoạch định chính sách đưa ra các quyết định đã được thông tin tốt hơn.

Điều này không có nghĩa là các phân tích cá nhân không có những quan điểm mạnh mẽ. Thông thường các phân tích đó có quan điểm mạnh. Tôi nằm trong số những người ủng hộ việc mở rộng sớm nhất và thắng thắn nhất. Nhưng nhiều đồng nghiệp của tôi tại RAND có quan điểm đối lập về vấn đề này. Thực sự là có nhiều thời điểm chúng tôi đã đối lập nhau khi điều trần trước Quốc hội. Các cuộc hội thảo hoặc các cuộc họp nội bộ của Ban tại RAND vào thời điểm đó là những cuộc tranh luận gay gắt, được chứng kiến và cũng sôi nổi không kém bất kỳ cuộc họp liên cơ quan nào. Nhưng chính khả năng đóng khung vấn đề và làm sáng tỏ những sự đánh đổi của RAND đã được các nhà hoạch định chính sách khen ngợi. Có lẽ sự ngợi khen cao nhất mà tôi nhận được đến từ một quan chức cao cấp của Bộ quốc phòng, người chống đối mạnh mẽ việc mở rộng NATO và đã khen ngợi một tóm lược mà tôi và các đồng nghiệp đã thực hiện như là một phân tích hay nhất mà ông từng đọc và đã giúp ông hiểu được mối liên hệ và sự đánh đổi của các vấn đề - mặc dù hai chúng tôi đã đi tới những kết luận hoàn toàn khác biệt đối với việc chính sách của Hoa Kỳ lúc đó phải ra sao.

Kết quả là, trong một thời gian nhất định, một số cơ quan tham mưu tuy không chính thức nhưng đã trở thành một bộ phận thực sự của tiến trình liên ngành mở rộng và của tranh luận trong chính phủ Hoa Kỳ về tương lai của NATO. Những tóm lược và bản ghi nhớ của các cơ quan tham mưu đã trở thành một bộ phận không tách rời của các cuộc tranh luận về chính sách và lý luận. Chuyên gia phân tích của các cơ quan tham mưu cộng tác chặt chẽ với các quan chức cấp cao và thường được mời đến tóm lược cho các quan chức này. Họ thường được yêu cầu tham gia các chuyến vượt Đại Tây Dương và quảng bá thử nghiệm các ý tưởng và lựa chọn chính sách với các đồng minh Tây Âu hoặc các đối tác Trung Âu nhằm cung cấp lại các phản hồi trước khi quyết định cuối cùng được đưa ra tại Washington.

Vào giữa những năm 1990 vai trò của các cơ quan tham mưu trong cuộc tranh luận mở rộng NATO đã có thay đổi. Các cuộc tranh luận trong chính phủ Hoa Kỳ đã được giải quyết nhưng tranh luận ở cấp độ công chúng rộng hơn về việc mở rộng NATO mới chỉ bắt đầu. Khi vấn đề mở rộng trở thành tiêu điểm của một cuộc tranh luận ngày càng sôi nổi, các cơ quan tham mưu khác đã nhảy vào để giúp tạo ra một diễn đàn cho các cuộc thảo luận công chúng rộng lớn hơn. Ủy ban Quan hệ Đối ngoại, Viện Brookings, và "Sáng kiến Đại Tây Dương mới" của Viện Doanh nghiệp Hoa Kỳ đều tiến tới việc hình thành các nhóm nghiên cứu và các địa điểm cho bàn luận và tranh luận công chúng. Vào giữa và cuối những năm 1990, hiếm có một vấn đề lại là chủ đề thu hút sự chú ý và tranh luận về chính sách công như việc mở rộng NATO.

Vai trò của các cơ quan tham mưu đã thay đổi để phản ánh những hiện thực mới này. Các cơ quan này vẫn có vai trò trọng yếu đối với các tranh luận rộng hơn và với sự hiểu biết và hỗ trợ của công chúng đối với chính sách mới. Nhưng các cơ quan này không còn đóng một vai trò gần như người trong cuộc hoặc như một người chèo lái trong tiến trình đó. Mặc dù vậy, nhiều quan chức chủ chốt từ đầu và giữa những năm 1990 - như Ngoại trưởng Warren Christopher, Thứ trưởng Ngoại giao Strobe Talbott, và Đại sứ Hoa Kỳ tại Liên Hợp Quốc Richard Holbrooke, tất cả đều xác nhận vai trò quan trọng của những cơ quan tham mưu bên ngoài trong việc xây dựng suy nghĩ của chính họ về những vấn đề này.

Ngày nay nhìn lại, người ta có thể học hỏi gì từ giai đoạn này và từ vai trò chủ chốt của các cơ quan tham mưu trong việc giúp đỡ xây dựng chính sách của Hoa Kỳ và NATO? Ở mức độ nào ảnh hưởng của các cơ quan tham mưu là kết quả của một giai đoạn lịch sử đặc đáo tại đó các nhà hoạch định chính trị cao cấp tìm kiếm sự hỗ trợ từ bên ngoài để đối phó với những thay đổi mang tính chính trị, cộng với các kỹ năng chuyên môn của nhiều cơ quan tham mưu? Hoặc liệu kinh nghiệm này có dạy cho chúng ta điều gì lâu bền hơn về hoạch định chính sách trong kỷ nguyên hiện đại hay không?

Sự thật đơn giản là trong thế giới toàn cầu hóa hôm nay, nhịp độ ngoại giao đang tăng tốc trong khi khả năng nội tại của các chính phủ trong việc suy nghĩ mang tính nhận thức và dài hạn tiếp tục suy giảm. Xu hướng này bị tăng lên do sự thiếu kinh phí mang tính dài hạn cho Bộ Ngoại giao. Về mặt thực tế, điều này có nghĩa rằng bất kỳ cuộc bàn cãi nào tồn tại trên giấy tờ về việc hoạch định chiến lược thường được thực sự đưa vào hoạt động đơn giản chỉ để quản lý khối lượng công việc chức năng thường nhật. Thông thường ít còn thời gian dành cho những nhiệm vụ khác.

Là một người từ một cơ quan tham mưu được chỉ định làm việc cho chính phủ, tôi đã ngạc nhiên khi khám phá ra rằng sự cần thiết trong việc quản lý các nhu cầu chức năng thường nhật chiếm hết chỗ của những nỗ lực cống hiến năng lượng cho các suy nghĩ lý luận dài hạn hơn. Hơn nữa, các nhóm hay các ban tham mưu về chính sách và lập kế hoạch ngày càng ít có khả năng đóng vai trò mà người ta thường tượng lúc ban đầu cho họ. Cái thời mà một nhà ngoại giao kỳ cựu như George Kennan có thể dành hàng tuần cho một bài viết mà sau đó được thảo luận một cách hệ thống và có lẽ được dùng để thiết lập chính sách Hoa Kỳ đã trôi nên xa vời.

Điều này gợi ý rằng nhu cầu trong chính phủ đối với những suy nghĩ sáng tạo từ bên ngoài có thể tiếp tục tồn tại và thậm chí còn gia tăng. Chắc chắn rằng, đầu những năm 1990 tại châu Âu là một giai đoạn bất thường khi mà những thay đổi mang tính cách mạng đặt dấu hỏi đối với nhiều giả định trước đó. Nhưng trong tương lai sẽ có những vấn đề khác hoặc có những khu vực khác trên thế giới nơi những thay đổi lớn tại chỗ có khả năng khiến những chính sách hiện hành trở nên lỗi thời. Chừng nào khả năng nội tại của các chính phủ để hoạch định chiến lược dài hạn còn hạn chế, họ sẽ tiếp tục tìm đến thế giới cơ quan tham mưu để có được những nghiên cứu và ý tưởng mà họ có thể thâm nhập và khai thác.

Liệu các cơ quan tham mưu tương lai có thể nhảy vào đáp ứng nhu cầu đó không lại là một vấn đề tách biệt. Một mặt, nhiều cơ quan tham mưu đã trở nên thông minh hơn. Và thị trường ngày càng trở nên cạnh tranh hơn. Khi cạnh tranh giữa các cơ quan tham mưu trong việc gây ảnh hưởng tới chính sách chính thức gia tăng, điều đó đã sản sinh ra một thế hệ những nhà phân tích chuyên nghiệp siêng năng tận dụng những mối liên hệ của họ với chính phủ để đạt được sự tiếp cận độc nhất. Nhưng bước được vào đến cửa mới chỉ là một nửa trận chiến. Cuối cùng thì chìa khóa của sự thành công vẫn là chất lượng công việc, khả năng đáp ứng nhu cầu của các nhà hoạch định chính sách cao cấp và việc tập hợp trọn gói các khuyến nghị chính sách mang tính thực dụng.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73asmus.htm>